

6. Не только Российская Федерация, но и ее субъекты имеют право внешних отношений с иностранными государствами, коммерческими структурами, международными организациями, реализуя при этом свои интересы.

7. Отношения между Российской Федерацией и ее субъектами строятся на разграничении их полномочий. Причем Конституция закрепляет исключительные полномочия Российской Федерации (ст. 71) и совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Все же иные полномочия принадлежат субъектам Российской Федерации. Конституция их не перечисляет, а только ограничивается указанием, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73).

### **5.3. Модели федерализма**

По признаку вертикального федерализма, правового режима разделения государственной власти выделяются два типа федерализма: делегированный и децентрализованный федерализм.

При первом типе осуществляется делегирование основных составляющих системы разделения государственной власти снизу вверх, когда объединяющиеся суверенные государства уполномочивают создаваемую ими центральную власть на осуществление определенного объема власти. Характерный способ для второго типа — децентрализация, то есть определение системы государственной власти сверху вниз на основе обращения либо с учетом мнений территорий, которым передается определенный объем государственной власти.

Важным критерием, отражающим особенности федерализма с точки зрения типа связей, являются характер и степень взаимосвязанности и взаимозависимости субъектов федеративных отношений в системе разделения государственной власти. Исходя из этого критерия выделяются два типа федерализма: дуалистический и кооперативный.

Федерализм, родиной которого является США, зародился как дуалистический. Его основа — строго фиксированное на конституционном уровне разделение функций и полномочий между центральной (союзной) властью и властями штатов.

Суть теории **дуалистического федерализма** — разделение власти в федеративном государстве таким образом, чтобы оба уровня управления были независимыми друг от друга и обладали самостоятельным статусом, установленным в конституции. Концепция дуалистического федерализма строится на двойственности суверенитета в федерации: суверенитет федеративного образования и его членов.

Следует заметить, что модель, ориентированная на строгую фиксацию разделения власти между федерацией и ее субъектами, в прошлом и в настоящем в чистом виде не действовала и не действует ни в одной стране, так как не соответствует политическим реалиям. Только два способа размежевания власти — когда права поделены между федерацией и ее субъектами в виде фиксированного перечня либо в виде закрепления определенного круга вопросов за одной из сторон и предоставления другой всех остаточных полномочий — оказались недостаточными. Обнаружилось, что имеются сферы, в которых требуются кооперация (сотрудничество) и солидарная ответ-

ственность центра и составных частей федерации при осуществлении определенных социально значимых государственных функций. Модель федерализма, основанная на использовании системы таких отношений, получила наименование **кооперативного федерализма**.

При реализации модели кооперативного федерализма согласованная на конституционном уровне между федерацией и ее составными частями, государственная воля дополняется механизмом постоянного согласования позиций при решении вопросов разделения государственной власти и ответственности в текущем законодательстве, в процессе осуществления полномочий. Отсюда получают интенсивное развитие самые разнообразные организационно-правовые и политические формы кооперации. По этому критерию можно выделить три типа федерализма и соответственно три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии.

Кроме того, различают **договорную** и **конституционную федерацию**. Основанием для такого различия является правовая основа федерации: договор или конституция. Конституционно-правовые признаки федерации обеспечивают сочетание государственного единства федерации, ее политико-территориальную целостность и политико-правовую самостоятельность ее субъектов.

**Идеальная федерация** — симметричное государство, где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу.

В настоящее время абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения фактически не существует. В мировой практике наблюдаются тенденции развития асимметрии в федеративных отношениях классически симметричных государств.

Каждое федеративное государство может столкнуться с так называемыми объективными случаями **асимметрии** — необходимостью образования наряду с субъектами федерации, которые равноправны, федерального округа в рамках столицы государства, федеральных территорий, территорий с особым статусом на переходный период и т. д. К некоторым федерациям примыкают так называемые ассоциированные («свободно присоединившиеся») государства (Микронезия, Пуэрто-Рико и некоторые другие территории, большинство которых были подопечными территориями США по решению ООН после Второй мировой войны)<sup>177</sup>.

Большинство федеративных государств сегодня — это **симметричные федерации с элементами асимметрии**. В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу (США, Германия, Австрия, Швейцария, Бразилия и другие), но конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса. Это именно исключение, а не правило, порождающее иную систему отношений, меняющую тип федерации как таковой.

Наименее удачная модель федерализма — **асимметричная федерация**. Конституция асимметричной федерации изначально укрепляет разнородность субъектов федерации по их природе и статусу.

<sup>177</sup> Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. — М., 1995. — С. 19, 70.

Представляется важным проводить различие между асимметричными федерациями и асимметричными государствами. Асимметричность федерации — это неравноправие территорий, признанных субъектами федерации. Асимметричность государства — это когда наряду с субъектами федерации составной частью государства являются территории с другим статусом.

**Абсолютная асимметрия** — это наличие разных по природе территориальных образований с разными правами и обязанностями. Так, Танзания характеризуется полной асимметрией по Конституции 1977 г. (в ее границах существуют два неравноправных субъекта — Танганьика и Занзибара).

Почти во всех странах с асимметричной моделью федерализма либо со значительными элементами асимметрии наблюдаются движения за реформирование федерации, связанное с повышением статуса ущемленных территорий до уровня субъектов федерации, за достижение равноправия субъектов федерации. Например, в США требования повышения статуса до уровня субъектов федерации выдвигались населением Гавайских островов. Именно путем преобразования территорий в субъекты федерации шло «размножение» Австралии, Канады и особенно США, где осваиваемые колонистами территории приобретали статус субъектов федерации<sup>178</sup>.

#### **5.4. Соотношение федерации и федерализма**

**Федерация** — это форма государственного устройства, основанная на соединении нескольких государственно-территориальных образований в интересах достижения общих целей при условии сохранения за каждым членом федерации определенной самостоятельности в рамках единого государства.

Понятие «федерализм» шире понятия «федерация». **Федерализм** — это принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях.

Разнообразие в определении сущности федерализма имеет ряд причин. Федерализм одновременно относится к структуре и функционированию государственной власти; содействует сохранению как единства, так и разнообразия государственных и общественных структур; включает действие как политических, так и социальных факторов; связывает воедино как цели, так и средства их достижения; соединяет эти цели с развитием страны и глобальными проблемами мирового развития; постоянно меняет формы своей политической организации.

В современных условиях федерализм следует рассматривать в большей степени как принцип связи частей и целого в территориально-политическом устройстве государства, а также как политико-правовую идею достижения компромисса между общегосударственными и местными интересами. **Важнейшие цели федеративного государства:** федерации создаются для согласования и обеспечения единства и разнообразия интересов отдельных регионов; федерализм — это политико-правовой механизм, защищающий местные сообщества от тирании центрального правительства; федерализм является средством демократизации, поскольку позволяет населению

<sup>178</sup> Карапетян Л. М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 59.

участвовать в политическом процессе на нескольких уровнях власти; федерализм представляет собой метод повышения эффективности государственного управления.

### **5.5. Критерии федеративного государства**

Федеративные государства должны соответствовать следующим критериям:

- федеральное правительство (власть) обладает правом исключительного контроля над проведением внешней политики;
- государства — субъекты федерации неправомерно выйти из федерации или в одностороннем порядке прекратить связи с национальным союзом (федерацией);
- федеральное правительство может использовать свою власть независимо от государств — членов федерации и проводить свою волю без их прямого одобрения;
- никакие поправки не могут быть внесены в федеральную конституцию без одобрения государств — членов федерации;
- федеральное правительство неправомерно в одностороннем порядке изменить границы субъектов федерации;
- государственная власть разделена между федеральным правительством и правительствами государств — субъектов федерации;
- субъекты федерации обладают правом принятия собственного законодательства.

### **5.6. Типология федеративного государства**

В истории федерализма известны федеративные государства различных типов:

- федерации на **территориальной основе** (США, Австралия, Австрия, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика);
- на **национальной основе** (Индия, Бельгия, Нигерия, Пакистан);
- на смешанной **национально-территориальной основе** (РФ, Швейцария, Канада).

В теории конституционного права также иногда проводится различие между так называемыми конституционными федерациями (США, Канада, Бразилия), конституционно-договорными (РФ) и договорными (Швейцария, Объединенная Республика Танзания, Объединенные Арабские Эмираты), между централизованными (например, Индия, где штаты, кроме одного, не имеют своих конституций и гражданства) и децентрализованными (США, ФРГ, Швейцария).

**Территориальная федерация.** Такая федерация характеризуется значительным ограничением государственного суверенитета субъекта федерации. Составляющие ее государственные образования не являются государствами, так как внутренние и внешние отношения данного субъекта регулируются общефедеральными органами власти. Юридическое и фактическое разграничение компетенции между субъектом и федерацией определяется конституционными нормами. Обычно в конституции устанавливается перечень вопросов, которые подведомственны только высшим федеральным органам власти. А все другие, неоговоренные в конституции, вопросы регулируются исключительно субъектом. Но в конституции иногда составляется и перечень вопросов совместного ведения субъекта и федерации. Такие вопросы обычно субъект с федерацией решает по согласованию.

Субъекты территориальной федерации лишены права прямого представительства в международных отношениях.

Законодательство в территориальных федерациях не предусматривает, а в некоторых странах и запрещает выход из состава федерации без согласия всех остальных субъектов.

Вооруженные силы в территориальной федерации едины. Управление ими осуществляется союзными государствами. Глава федерации является еще и главнокомандующим. У субъектов федерации в мирное время не должно быть своих вооруженных сил (пример территориальной федерации — Германия).

**Национальная федерация.** Национальные федерации наиболее сложные образования. Им присущи все признаки федерации, но кроме них имеется множество особенностей. У такого рода федераций можно выделить ряд специфических черт.

1. Субъектами такой федерации являются национальные государства и национально-государственные образования, которые отличаются друг от друга национальным составом населения, культурой, бытом, традициями и обычаями, религией и верованиями.

2. Такого рода федерация строится на принципе добровольного объединения составляющих ее субъектов.

3. Высшие государственные органы национальной федерации формируются из представителей субъектов федерации, то есть центральная власть создается для решения проблем каждой нации и народности, проживающей на территории федерации.

4. Национальная федерация обеспечивает государственный суверенитет больших и малых наций, другими словами, их свободу и самостоятельное развитие.

5. Особенностью национальной федерации является правовое положение ее субъектов. В такого рода федерации есть понятие — «право наций на самоопределение», то есть право национального субъекта по своему усмотрению выйти из состава федерации, если он более не желает находиться в союзе с другими субъектами федерации. Причем согласие остальных субъектов федерации на это, как правило, не требуется.

В современную эпоху становится все сложнее идентифицировать государство как федеративное, так как основные критерии носят оценочный характер, до сих пор отсутствует их единая классификация. В мировой практике можно встретить унитарные государства, которые достигают такой степени децентрализации, что по определенным параметрам автономии превосходят субъекты федеративных государств (если, к примеру, сравнивать пока официально признаваемых унитарными Италию и Испанию с Индией, считающейся федерацией, то уровень децентрализации государственной власти по вертикали у первых значительно выше, нежели у второй). И тем не менее существуют качества, раскрывающие природу, способы и формы образования и функционирования федеративного государства, отличительные свойства системы разделения государственной власти и ответственности по вертикали, совокупность которых дает основание считать государство федеративным. Нормы основного закона государства, определяющие федеративный характер государственности, составляют конституционные основы федерализма и формируют конституционно-правовую модель федерализма конкретной страны с учетом ее специфики. В создании конституционных основ федерализма и их реальном обеспечении кроется успех гармонизации

государственно-правовых отношений в государстве, федеративное устройство которого является объективно заданным. Однако именно этот ключевой для становления российского федерализма вопрос оказался достаточно сложным в современный период развития конституционно-правовых отношений в России.

**Конфедерация** — это временный юридический союз суверенных государств, созданный для обеспечения их общих интересов. Имеет следующие признаки:

1. Конфедерация не имеет своих общих законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Совместные конфедеративные органы создаются для решения экономических, социальных, оборонных вопросов, но не для управления конфедерацией.

2. Конфедерация не затрагивает гражданства тех государств, которые находятся во временном союзе.

3. Такого рода объединение суверенных государств не имеет единой армии, единого бюджета, единой системы налогов. Эти вопросы могут решаться едиными конфедеральными органами власти.

4. Конфедерация может договориться о единой денежной системе, единых таможенных правилах, а также единой межгосударственной кредитной политике на период существования.

5. Обычно в конфедерациях создаются «прозрачные» границы, для пересечения которых не требуется специальных документов.

6. Конфедерации недолговечны. Они распадаются по достижении общих целей либо превращаются в федерации.

### **5.7. Российская Федерация как субъект международного права**

Прекращение существования Союза ССР как федеративного государства и субъекта международного права (декабрь 1991 г.) означало конституирование Российской Федерации (до апреля 1992 г. РСФСР) в качестве суверенного государства с самостоятельным международно-правовым статусом. Это относится и к другим государствам, являвшимся союзными республиками в составе СССР и образовавшими СНГ (исключая страны Балтии, которые несколько ранее провозгласили независимость, заявили о выходе из СССР и не приняли участия в СНГ).

Российской Федерации как суверенному государству, осуществляющему полностью власти на своей территории и самостоятельно действующему во внешней сфере, присущи все признаки основного субъекта международного права.

Согласно ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находятся: федеративное устройство и территория РФ; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство; внешняя политика и международные отношения, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения РФ; оборона и безопасность; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ.

Становление Российской Федерации как субъекта международного права сопровождалось своеобразными методами решения вопросов ее договорной правоспособности, признания и правопреимства. Договорная правоспособность проявилась первоначально в договорах, заключенных РСФСР с другими союзными республиками в конце